

Nuno Caetano Lopes de Barros Poiares

Coordenador do 2.º Ciclo de Estudos em Ciências Policiais do ISCPSI
Diretor do Departamento Científico de Ciências Policiais do ISCPSI
Doutor em Sociologia Política e do Direito (ISCTE-IUL)
Título de especialista em Direito Penal (CTC)
Licenciado em Direito e em Ciências Policiais
Professor do ISCPSI, IPBeja e FDULHT
nunopoiars@hotmail.com

Citação:

Poiars, N. (2019). “Violência doméstica e atividade policial”, *Anatomia do Crime – Revista de Ciências Jurídico-Criminais*, n.º 9, Lisboa: Instituto de Direito Penal e Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. ISSN: 2184-027X

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E ATIVIDADE POLICIAL

Domestic Violence and Police Activity

Nuno Poiares

Resumo: no domínio das políticas públicas de prevenção e atuação jurídico-penal, no quadro da violência doméstica, a polícia surge como um ator essencial numa primeira linha de intervenção. As mudanças sociais e, consequentemente, do quadro legal, obrigaram a repensar o paradigma de atuação policial no plano da formação, na criação e disseminação de novas estruturas de atendimento especializado em diálogo com uma rede de parceiros estratégicos e na produção de conhecimento de apoio à decisão. No entanto, apesar deste *novo olhar*, existem diversos desafios a concretizar para garantir que a polícia contribui, cada vez mais, para o sentimento de segurança e a confiança no sistema por parte das vítimas. O presente artigo representa uma síntese da comunicação apresentada no dia 7 de março de 2019 na Conferência *Violência Doméstica: Política Criminal e Perspetivas de Reforma*, organizada pelo IDPCC-FDUL.

Palavras-chave: violência doméstica – polícia – policiamento de proximidade – apoio à vítima.

Abstract: in the field of public policies of prevention and legal-penal action, in the context of domestic violence, the police appear as an essential actor in the first line of intervention. The social changes and, consequently, of the legal framework, forced to rethink the paradigm of police intervention in the training plan, in the creation and dissemination of new specialized assistance structures, in dialogue with other strategic partners and in the production of knowledge to support the decision. However, in spite of this new *look*, there are a number of challenges that need to be addressed to ensure that the police increasingly contribute to the sense of security and confidence in the system by the victims. This paper represents a communication presented on 7 March 2019 at the *Domestic Violence Conference: Criminal Policy and Prospects for Reform*, organized by IDPCC-FDUL.

Keywords: domestic violence – police – proximity policing – victim support.

Sumário:

- Nota introdutória
- I. As forças de segurança como atores privilegiados
- II. Exemplos de boas práticas
- III. Experiências de polícias europeias
- IV. Ciência policial, investigação e violência doméstica
- V. Procedimentos policiais
- VI. Principais desafios
- Bibliografia e legislação

Nota Introdutória

O nosso ingresso na Polícia de Segurança Pública (PSP) ocorreu em 1994 e, nessa altura, o plano de estudos do curso de licenciatura em Ciências Policiais da Escola Superior de Polícia, atual Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCP SI), estabelecimento de ensino superior que forma as elites administrativas da PSP, não previa qualquer abordagem à violência doméstica ou a igualdade de género. Na

transição do milénio muita coisa mudou na sociedade portuguesa e no quadro legal, o que obrigou a uma adaptação por parte das forças de segurança. A polícia portuguesa nunca esteve tão empenhada no âmbito da prevenção e combate à violência doméstica. No entanto, existem alguns aspetos a repensar e a melhorar, desde logo no plano da uniformização de procedimentos, na articulação interinstitucional, no âmbito da formação especializada e na mudança de mentalidades.

I. As forças de segurança como atores privilegiados

As forças de segurança (FS) desempenham um papel essencial quando pensamos numa resposta integrada de combate à violência doméstica (VD) em Portugal. Em 2016 as ocorrências de violência doméstica participadas à PSP e à GNR representaram quase a totalidade das participações por VD registadas pelos OPC (99,95%). Continuou a ser o crime contra as pessoas mais reportado a nível nacional, representando 33% da criminalidade registada nesta tipologia; e o segundo crime mais registado em Portugal em termos globais, a seguir ao crime de furto. Em 2016 foram registadas pelas FS 27.011 participações de violência doméstica, 11.542 pela GNR (43%) e 15.469 (57%) pela PSP. Foram recebidas pelas FS, em média, 2.251 participações por mês, 74 por dia e 3 por hora. Nesse mesmo ano, o mês em que se registaram mais participações foi julho, sendo também este o mês em que se verificaram mais ocorrências. Manteve-se a tendência para uma maior proporção de participações à segunda-feira e uma maior proporção de ocorrências ao fim de semana. Em quase 70% dos casos as situações de VD foram reportadas às FS no próprio dia em que ocorreram ou no dia seguinte. Em 52% dos casos a denúncia foi efetuada presencialmente, em 21% foi realizada no âmbito de ações de policiamento de proximidade e em 21% foi feita por telefone (SGMAI, 2017).

A intervenção policial ocorreu geralmente motivada por um pedido da vítima (78%) e em 12% dos casos foram familiares/vizinhos ou por denúncia anónima. Em 21% dos casos registados pela PSP e em 26% dos casos registados pela GNR existiam ocorrências anteriores. Em 35% dos casos as ocorrências foram presenciadas por menores, proporção que tem vindo a diminuir face a anos anteriores (2012: 42%; 2013: 39%; 2014: 38%; 2015: 36%). Em 30% dos casos, as FS entraram no domicílio do denunciado e da vítima; nestes casos, a entrada foi geralmente viabilizada por autorização verbal expressa da vítima (51%). Em 2016 foram efetuadas 730 detenções, o triplo face ao valor de 2009. Nas FS existia, nesse ano, um total de mil efetivos com responsabilidades específicas no âmbito da VD (443 na GNR e 562 na PSP). Na GNR existiam 24 Núcleos de Investigação e de Apoio a Vítimas Específicas (NIAVE) e 303 Equipas de Investigação e Inquérito. Na PSP existiam 407 elementos afetos às Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima (EPAV) e 155 às equipas especiais VD (investigação criminal). Cerca de 63% das Esquadras da PSP e Postos da GNR, com competência territorial, dispunham de uma sala de atendimento à vítima. Acresce que, em 2016, foram realizadas 27.075 avaliações de risco e mais de 20.760 reavaliações (SGMAI, 2017).

II. Exemplos de boas práticas

Importa agora destacar alguns exemplos de boas práticas e que representam modelos a replicar no dispositivo policial. A PSP tem ao seu dispor, atualmente, serviços especializados no âmbito do crime de violência doméstica. Existem, por exemplo, o Espaço Júlia e a Casa da Maria (em Lisboa) e o Gabinete de Atendimento e Informação da Vítima, no Porto. Estes gabinetes foram criados com o objetivo de atender as vítimas de violência doméstica em circunstâncias especializadas, devido à dimensão e complexidade que este tipo de crime adquiriu, tendo sido a forma que a PSP encontrou para fazer face ao aumento de denúncias de VD, passando a receber o depoimento das vítimas, a realizar a avaliação de risco, bem como um plano de segurança num ambiente mais acolhedor.

Acresce que no plano de estudos dos cursos de formação de Agentes, Chefes e Oficiais foram introduzidos conteúdos relacionados com as atitudes face à diferença e a igualdade de género, como as questões étnico-raciais, a realidade LGBTQ+, a deficiência motora e a violência doméstica. Relativamente à VD os alunos também são alertados para o facto de existir uma casa-abrigo no Algarve para homens vítimas, com dez vagas e que começou a funcionar em setembro de 2016, ao abrigo de um projeto-piloto apresentado em Faro e assente numa carta de compromisso assinada entre o MAI e a Fundação António Silva Leal. Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (2017), 15% dos casos reportados de violência doméstica têm por vítimas homens. Acresce que também é referido que existe uma casa-abrigo para pessoas LGBTQ+, em Matosinhos, gerida pela Associação Plano i. A casa-abrigo chama-se Casa Arco-Íris e assegura o acolhimento urgente e de curta duração a vítimas de violência doméstica, acompanhadas ou não de filhos menores ou maiores dependentes, em virtude de questões de segurança e/ou de iminente risco de revitimização¹.

Por fim, importa destacar um exemplo de boas práticas ocorrido no distrito de Beja (Poiars, 2013). No ano de 2001 o Instituto Superior de Serviço Social de Beja (ISSSB) apresentou uma proposta de parceria ao Comando Distrital de Beja da PSP, no sentido de, a partir do ano letivo de 2002-2003, a Polícia garantir estágios curriculares aos alunos do 3.º e 4.º anos, sob a orientação de um Oficial de Polícia com formação superior. Analisada a pertinência da proposta e após autorização superior, a PSP recebeu um primeiro grupo de cinco alunas do 3.º ano da licenciatura em Serviço Social (curso pré-Bolonha com cinco anos letivos) que, a par das suas atividades académicas e dos diversos relatórios que tiveram de produzir para o ISSSB, deram início à realização de um primeiro diagnóstico da realidade local. Para isso foi necessário – entre outros aspetos – aplicar um inquérito por questionário aos moradores de dois bairros da cidade de Beja com características distintas em termos sociais e criminais. Este instrumento visou descortinar o grau de aceitação e a imagem que os cidadãos tinham da Polícia, bem como recolher subsídios para melhorar a qualidade do serviço que a PSP prestava a esses mesmos cidadãos.

¹ Vide <https://dezanove.pt/nasce-primeira-casa-abrigo-para-pessoas-1174595> (consulta em 05.03.2019).

Desse estudo resultou um documento com diversas recomendações de ação onde, entre as propostas apresentadas, considerou-se fundamental investir na formação dos profissionais da PSP que realizavam atendimento ao público, em particular formação relacionada com o atendimento a vítimas de crime de violência doméstica e, por outro lado, a emergência de criar um gabinete de apoio a vítimas de crime em Beja. Esta última proposta revelou-se muito pertinente na medida em que o distrito de Beja não tinha um gabinete que pudesse mitigar o sofrimento das suas vítimas. Na altura, por exemplo, o gabinete da APAV de Portimão recebia inúmeras chamadas telefónicas de vítimas residentes no Alentejo. Assim, à luz das propostas apresentadas deu-se início a um processo de formação de um segundo grupo de alunas porque foi necessário gerar sinergias e competências para que o novo recurso fosse um instrumento válido para quem o procurasse. Para isso as alunas tiveram de estudar e ler muito para compreenderem o papel dos diversos operadores da justiça: quais são as competências dos magistrados judiciais, do Ministério Público e das forças de segurança? Que recursos existem ao nível municipal e distrital, da saúde, justiça, segurança social, casas-abrigo, etc.? Um conjunto de questões essenciais que foram analisadas de forma exaustiva. Uma segunda vertente foi a aposta na aprendizagem de conceitos jurídicos fundamentais nesta área, sobretudo no domínio do Direito Penal material e adjetivo: a evolução diacrónica do crime de maus-tratos, a estrutura do tipo legal de crime, o ciclo da violência doméstica, a diferença entre um crime público, semipúblico ou particular; ou o que fazer perante um crime de violência doméstica.

Em paralelo as estagiárias participaram em ações de formação e conferências sobre violência doméstica, o que foi importante para consolidar a sua visão neste domínio. As alunas tiveram ainda que conhecer com profundidade as instituições que podiam colaborar no futuro para a resolução dos pedidos de apoio: contactaram os técnicos dessas instituições – primeiro por ofício, depois pessoalmente – dando a conhecer o projeto e gerando uma maior proximidade que, como sabemos, é facilitadora na resolução de problemas. Foi muito importante contactar a APAV, a Cáritas Diocesana de Beja, a Cruz Vermelha Portuguesa, o Centro Distrital da Segurança Social de Beja, a casa-abrigo Moura Salúquia, o Departamento de Psiquiatria do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, o Centro de Saúde, entre outros parceiros. Terminado este processo foi inaugurado o Núcleo de Apoio Social para a Não-violência (NAS), em fevereiro de 2005, com o apoio do governo civil do distrito de Beja em termos de fornecimento de mobiliário, com um forte impacto nos órgãos de comunicação social locais e nacionais. O NAS funcionava três dias por semana, das 9:30 às 12:30 e das 14:30 às 16:30; o atendimento era garantido pelas alunas e a sua coordenação estava entregue ao Oficial de Polícia orientador no local de estágio, em articulação com a professora orientadora nomeada pelo ISSSB. Importa realçar que, a par desta forte divulgação, as alunas elaboraram um folheto informativo e um cartaz que foram difundidos pelas diversas instituições existentes no distrito de Beja.

No início do funcionamento do NAS, ao contrário das expectativas mais negativas, compareceram cerca de trinta vítimas (incluindo um homem), o que foi um número significativo se pensarmos que o

NAS tinha sido criado há pouco tempo e que o facto de estar instalado num departamento policial e numa cidade de média dimensão, a par de alguma falta de anonimato, seriam fatores precipitadores de algum constrangimento e ceticismo quanto à eficiência deste serviço. Os números indicam, porém, o contrário. Importa ainda referir que, neste domínio, as alunas ministraram uma ação de formação dirigida a profissionais da PSP e conceberam uma pasta na página da intranet do Comando Distrital da PSP de Beja, com informação útil para os polícias que faziam atendimento ao público e que são confrontados com situações de violência doméstica. Acresce que foi igualmente um motivo de regozijo verificar que o funcionamento do NAS serviu de objeto de estudo para diversos trabalhos académicos do ISCTE-IUL, UNL e ISSSB, mormente em estudos de fim de curso de licenciatura ou no âmbito de unidades curriculares de outras licenciaturas e em formação pós-graduada.

É um facto que, a partir desse momento, algo mudou na mentalidade das pessoas que constituem a PSP e a população de Beja. No entanto essa resposta era pouco consistente: porque faltava formação especializada e porque o gabinete devia ser assegurado por técnicos habilitados em dedicação exclusiva e num horário mais alargado. No entanto, foi um primeiro passo sensibilizador para que as pessoas tivessem um discernimento clarividente e concentrassem as energias na perspetiva de reunir consensos em torno deste assunto. As vítimas de crime reclamavam esse apoio. Mais tarde, no ano de 2007, devido à extinção do ISSSB, os estágios curriculares² passaram a ser garantidos por alunos do Curso de Licenciatura em Serviço Social do Instituto Politécnico de Beja (IPBeja). No ano de 2006 a Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica oficiou o governo civil do distrito de Beja a propósito da implementação da rede nacional de núcleos de atendimento a vítimas de violência doméstica. Nesse documento era solicitado ao Governo Civil que, à semelhança do ocorrido em outros distritos, colaborasse na implementação de um novo núcleo no distrito de Beja. A implementação da rede nacional de núcleos de atendimento a vítimas de violência doméstica, numa primeira fase, deviam ser constituídos por, pelo menos, um núcleo por distrito, preferencialmente localizado na sua sede, prevendo-se a celebração de um protocolo entre uma rede de parceiros fundamentais para o sucesso do núcleo. Ao Governo Civil foi solicitado o enquadramento institucional e logístico, nomeadamente um espaço equipado (mobiliário, telefone, fax, computador e impressora). Ora, tendo a PSP um núcleo em pleno funcionamento e com algum *know-how* acumulado com base na divulgação desenvolvida, na rede de parceiros criada, nas duas dezenas de estágios realizados e os atendimentos efetuados, entendeu-se rentabilizar as mais-valias adquiridas com esta experiência e aproveitá-la para receber as competências do novo núcleo (tutelado pela EMCVD). Assim, no dia 19 de março de 2008, sob a presença da secretária de Estado Adjunta e de Reabilitação e do secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, foi assinado o protocolo de colaboração para a criação do núcleo de atendimento às vítimas de violência doméstica do distrito de Beja. Nesse documento surgiram como outorgantes o Governo Civil do distrito de

² Até ao ano letivo de 2007/2008 a PSP recebeu mais de vinte estágios curriculares e um estágio profissional.

Beja, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, o Instituto de Segurança Social, o Grupo Territorial da GNR de Beja, o Comando Distrital de Beja da PSP, o Centro de Saúde de Beja, a Associação de Mulheres de Moura – Moura Salúquia, a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Beja e a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (que assinou o protocolo, através de adenda ao documento base, no dia 15 de dezembro de 2008).

O NAV entrou em funcionamento no dia 1 de abril de 2008. Mas o que tornou este documento único foi o protagonismo dado à PSP. Assim, na cláusula quarta, podemos ler: a) O Governo Civil de Beja, em 2005, apoiou, em termos logísticos, a criação do Núcleo de Apoio Social para a Não-violência, gabinete de atendimento a vítimas de crime, localizado na Esquadra-Sede da PSP de Beja; b) O NAS resultou de uma parceria entre o Comando da Polícia de Segurança Pública de Beja e o Instituto Superior de Serviço Social de Beja, como forma de garantir o estágio curricular dos alunos da Licenciatura em Serviço Social, melhorando, por outro lado, o atendimento e encaminhamento das vítimas de violência doméstica; c) importa rentabilizar este recurso e as mais-valias que encerra. No ponto 2, da cláusula oitava, é referido que a PSP obriga-se a disponibilizar o espaço e os meios para o funcionamento logístico do núcleo de atendimento nos moldes definidos no protocolo, rentabilizando as mais-valias entretanto acumuladas com o protocolo específico celebrado com a Escola Superior de Educação de Beja. O NAV do distrito de Beja passou a ser, assim, o único núcleo da rede nacional que se encontrava no interior de instalações policiais. E isso deveu-se ao trabalho desenvolvido em parceria de 2001 a 2008 pela PSP, o ISSSB e, mais tarde, o IPBeja.

III. Experiências de polícias europeias

A CEPOL é uma agência da União Europeia que promove a cooperação policial através da formação e visa tornar-se um motor da mudança no domínio da formação dos agentes das autoridades com funções policiais, bem como contribuir para dar resposta aos desafios no domínio da segurança a nível europeu e mundial, aproximando as comunidades de forças policiais com vista à partilha de boas práticas, conhecimentos e experiências³. Para esse efeito, o CEPOL integra uma rede de correspondentes nacionais para as áreas da investigação e desenvolvimento, designados como *CEPOL National Research & Science Correspondents*, que estimulam um diálogo permanente relativamente à produção de conhecimento científico e à disseminação de boas práticas no domínio da atividade policial; e onde Portugal está representado atualmente pelo diretor do ICPOL – Centro de Investigação do ISCPSI. Nessa medida, foi submetido aos correspondentes um pequeno inquérito (20.02.2019) na perspetiva de aferir o estado da arte relativamente à avaliação de risco por parte das autoridades policiais no contexto da VD. Vejamos os casos de Espanha, França, Polónia, Letónia e Finlândia.

³ Vide <https://www.cepola.europa.eu/pt>

Em Espanha a polícia foca-se em particular no conceito de violência de género. No âmbito da violência doméstica não é elaborado nenhum documento específico, apesar de existir um documento obrigatório no caso de violência de género, designado como VPR (*Valoración Policial del Riesgo*). Existe ainda um segundo documento designado como VPER (*Valoración Policial de la Evolución del Riesgo*). Estas peças processuais são introduzidas em uma base de dados específica controlada pelas forças policiais, Ministério do Interior, Juízes e outras entidades. Em Espanha, no ano de 2017, em 83,7% dos casos julgados em tribunais de violência contra mulheres os denunciados foram considerados culpados. Nos tribunais penais essa percentagem é de 57,7% e nas secções especializadas em violência contra as mulheres nos tribunais de província é de 80,43%.

Em França existe um procedimento policial de avaliação de risco. O código de processo penal prevê uma avaliação de risco personalizada das vítimas, para determinar se precisam de medidas de proteção durante o processo da justiça criminal. A avaliação começa com a primeira entrevista da vítima pela polícia. Se necessário e com a autorização de um juiz, da polícia ou de especialistas essa avaliação pode ser aprofundada. A vítima participa nesse processo e pode ser apoiada por uma ONG. Trata-se, na verdade, de uma adaptação da diretiva da UE (2019-29-UE, que estabelece normas mínimas em matéria de direitos, apoio e proteção às vítimas da criminalidade) divulgada em 25 de outubro de 2012. Em França 50% das vítimas (mulheres de 20 a 69 anos) apresentam queixa contra o agressor. Apenas 25% dessas denúncias entram no CJS e apenas 50% dos denunciados são condenados a uma pena de multa ou de prisão (fonte: *Virage survey* 2015 - INED).

Na Polónia, nos termos do Código de Processo Penal e a legislação secundária, um polícia responsável por uma investigação pré-julgamento⁴ ou um procurador têm o dever de avaliar as necessidades específicas de proteção de cada vítima de qualquer crime e preencher a declaração de avaliação das necessidades específicas de proteção da vítima. No contexto da violência doméstica a polícia tem o dever de avaliar o risco da vítima para poder decidir se há uma razão para aplicar medidas de proteção temporária. Na Polónia a taxa de condenação é muito baixa. A designada investigação pré-julgamento é aberta apenas em 30% dos casos de todos os relatos de violência doméstica; 80% dos inquéritos são arquivados antes ou durante o julgamento.

Na Polónia não há um instrumento como o RVD, mas existe o procedimento "Blue Cards", enquanto ferramenta institucional utilizada para combater a violência doméstica. O procedimento dos "Cartões Azuis" abrange todas as ações implementadas pelos representantes de organizações de assistência social, comissões comunitárias para resolver problemas relacionados com álcool, polícia, educação e saúde, em conexão com suspeitas justificadas de violência doméstica. Dados para 2018: número de formulários preenchidos "Cartão Azul" 73.153 (59.829 aquando do início ao procedimento e 13.324 dos casos subsequentes durante o procedimento). Número de vítimas de violência: 65.057 mulheres,

⁴ Tradução nossa.

10.672 homens e 12.404 menores. Número de suspeitos de violência: 6.045 mulheres, 67.306 homens e 303 jovens. Número de suspeitos de crimes sob a influência do álcool: mulheres 1.903, 41.257 suspeitos masculinos e 22 menores. Número de crianças colocadas em local não ameaçador (e.g. família adotiva, família ampliada, centro de atendimento, etc.): 427.

Na Letônia a legislação exige que a polícia faça cessar a ameaça de violência e impõe o direito de separar o agressor da família. A polícia pode resolver o conflito familiar da vítima com a sua presença, deter uma pessoa em conformidade com o artigo 12.º, n.º 10, da Lei sobre a polícia; e separar da família um suspeito que cause perigo. Uma decisão da polícia sobre a separação só pode ser tomada nos casos em que a pessoa a ser protegida esteja em perigo ao ficar em casa e somente depois de a solicitação por escrito ter sido submetida pela vítima. Além disso, o Regulamento do Conselho de Ministros n.º 161 - “Procedimentos para Prevenção da Violência e Proteção Provisória contra a Violência” prevê um procedimento de separação: primeiro, a polícia (do Estado ou municipal) ao chegar à residência, avalia se há um risco de violência; em segundo lugar, se houver risco, a polícia adota a decisão sobre a separação; em terceiro lugar, se uma decisão da polícia sobre a separação tiver sido tomada, uma pessoa causadora do perigo terá 30 minutos para recolher os itens da primeira necessidade e a polícia irá informá-la da possível acomodação; mas, em regra, a pessoa causadora de perigo deve cuidar de sua futura localização. Tendo em conta que a decisão da polícia sobre a separação só pode ser feita com base em um pedido por escrito, os questionários de avaliação de risco não estão previstos na legislação. No entanto, especialistas da Polícia Estadual chegaram defendem que é necessário que a Polícia desenvolva a sua própria ferramenta de avaliação de risco, que serviria de base para a identificação de casos de alto risco e intervenção inicial, bem como para a transferência de informações para os serviços de suporte. Em 2018, a polícia recebeu 897 decisões judiciais sobre proteção temporária contra a violência, por forma a controlar a execução das mesmas.

O código penal na Finlândia não fala de violência doméstica. A promoção da ação penal, no âmbito de um ataque dentro de casa ou em um relacionamento íntimo cabe ao Ministério Público e, portanto, não depende da vontade da vítima. A polícia é obrigada a criar um processo, inclusive de um incidente menor e iniciar uma investigação. Mas não há como distinguir casos de violência doméstica de outras agressões, já que não existe esse tipo legal. As condições para a avaliação de risco ainda não estão claras para a polícia finlandesa. No entanto, muitos departamentos de polícia usam os formulários MARAC⁵ para avaliar o risco de determinadas pessoas se tornarem vítimas de violência em relações íntimas (exclui a violência entre pais e filhos em família) mas não existe uma ferramenta como o RVD porque não há diretrizes nacionais para esse efeito.

⁵ *Multi Agency Risk Assessment Conference*. Vide <https://www.reducingtherisk.org.uk/cms/content/marac> e http://www.lm.gov.lv/upload/projekts/faili/4-marac_modelis_somijas_pieredze.pdf (consulta em 04.03.2019)

IV. Ciência policial, investigação e violência doméstica

A PSP, através do ICPOL – unidade de I&D do ISCPSI, tem desenvolvido um esforço no sentido de produzir conhecimento de apoio à decisão no âmbito da violência doméstica. Desde logo, através dos 2.º ciclos de estudos em Ciências Policiais, mas também investindo em projetos de investigação interinstitucionais. Vejamos dois exemplos: o Projeto IMPRODOVA⁶ – *Improving Frontline Responses to High Impact Domestic Violence* é financiado pelo *European Union's Horizon 2020 research and innovation programme*, no valor de 2,9 milhões de euros, é um projeto de investigação e inovação financiado em 2018 pela União Europeia⁷ e envolve investigadores de oito países – Alemanha, Áustria, Escócia, Eslovénia, Finlândia, França, Hungria e Portugal – visando a melhoria da primeira resposta face à Violência Doméstica de Grande Impacto (VDGI). A equipa IMPRODOVA pretende estudar as respostas dadas pelas forças de segurança, pelos serviços de saúde pública e pelas Organizações Não-Governamentais face à VDGI. O projeto pretende identificar as diferenças na cooperação entre as equipas de primeira intervenção na VDGI, identificar boas práticas, promover os instrumentos de avaliação do risco, desenvolver treino profissional e fornecer recomendações acerca de políticas e dados. A primeira reunião do IMPRODOVA teve lugar na Faculdade de Medicina da Universidade de Münster (Alemanha), em maio de 2018. Representantes de 16 instituições que estudam e intervêm na VDGI dos oito Estados-Membros Europeus discutiram os primeiros passos de um programa de trabalho com 36 meses de duração. Nessa medida, o ICPOL-ISCPSI tem atualmente quatro investigadores envolvidos neste projeto⁸.

Um segundo projeto relevante está neste momento a ser preparado entre o ICPOL-ISCPSI⁹, o Departamento de Operações da Direção Nacional da PSP e o Centro de Investigação do Núcleo de Estudos e Intervenção Cognitivo-Comportamental (CINEICC) da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. O objetivo é analisar o instrumento de avaliação do Risco de Violência Doméstica (RVD) utilizado pelas forças de segurança portuguesas desde 2014, bem como conceber um instrumento que apoie essa avaliação através de uma análise mais cuidada com base na versão do suspeito. O arranque do projeto está previsto para outubro de 2019, com a assinatura do protocolo aquando do Fórum de Policiamento de Proximidade, a decorrer na Universidade de Coimbra. O RVD foi homologado por despacho do Ministro da Administração Interna e destina-se a instruir os inquéritos de natureza criminal, na perspetiva da prevenção de novos episódios de violência doméstica. Inclui duas versões: uma ficha denominada RVD-1L, a ser aplicada aquando da elaboração do auto de VD ou do aditamento a auto de violência doméstica, e uma outra ficha, designada por RVD-2L, a aplicar à vítima, aquando da reavaliação do nível de risco, no âmbito do policiamento de proximidade ou de investigação criminal. A partir do dia 1

⁶ Folheto de Apresentação do IMPRODOVA e <https://www.improdova.eu/> (consulta em 26.02.2018).

⁷ O projeto IMPRODOVA recebeu financiamento do Programa de Investigação e Inovação da União Europeia H2020 – H2020-SEC-07-FCT-2016-2017 no âmbito do Acordo de Subvenção n.º 787054.

⁸ Lúcia Pais, Paulo Machado, Sérgio Felgueiras e Sónia Morgado.

⁹ Nuno Poiares e Hugo Guinote (ISCPSI/DNPSP); e Mário Simões, Daniel Rijo e Marta Capinha (CINEICC).

de novembro de 2014, os inquéritos por crime de VD começaram a ser instruídos com uma ficha de avaliação de risco para as vítimas (RVD-1L), aplicada pela PSP e pela GNR aquando da elaboração de auto ou de aditamento a auto por factos integradores daquele tipo criminal. Os referidos inquéritos passaram também a ser instruídos com uma outra ficha (RVD-2L), aquando da reavaliação do nível de risco para as vítimas, no âmbito do policiamento de proximidade ou da investigação criminal¹⁰.

V. Procedimentos policiais

Em Portugal a violência doméstica é o fenómeno – social e juridicamente relevante – do século XXI. É sobretudo na transição do milénio que a expressão de uma nova visão sobre a construção social dos papéis do homem e da mulher e a violência na família começam a ganhar forma. Em um curto espaço de tempo – menos de duas décadas – fomos assistindo ao surgimento de um manancial de diplomas sem precedentes. Vejamos os principais marcos: em 1999 foi aprovado o I plano nacional contra a VD. Mais tarde, a Lei n.º 7/2000, 27 de maio, veio converter o procedimento criminal dos maus-tratos, para crime de natureza pública, deixando de estar na vítima o ónus de dar o arranque processual penal. Com a reforma penal de 2007 foi aprovada a Lei n.º 59/2007, 4 de setembro, e o surgimento do artigo 152.º no Código Penal, com a epígrafe “Violência Doméstica”. Dois anos mais tarde foi aprovada a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que veio estabelecer o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas (estatuto da vítima, acesso ao direito, gabinetes de atendimento e informação à vítima nos órgãos de polícia criminal, intervenção dos órgãos de polícia criminal, meios técnicos de controlo à distância, rede nacional de apoio às vítimas de VD, casas abrigo, núcleos de atendimento, etc.). Mais tarde, foi aprovada a Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, primeira alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, passando a incluir as relações de namoro no articulado do artigo 152.º do Código Penal; e, no ano passado, a Lei n.º 16/2018, de 27 de março, que consubstancia a 45.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, integrando na previsão de qualificação do homicídio os crimes cometidos no âmbito de uma relação de namoro, reforçando a sua proteção jurídico-penal. No mesmo ano, a Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto, 46.ª alteração ao Código Penal, veio reforçar a proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na internet, alterando os artigos 152.º e 197.º do Código Penal.

As sucessivas alterações ao direito da violência doméstica levaram a PSP a adaptar os seus procedimentos aos dispositivos do direito penal material e processual. Assim, nos casos de denúncia numa esquadra (pela vítima) o OPC elabora as seguintes peças processuais: Auto de Denúncia (por Violência Doméstica), notificação da vítima nos termos dos artigos 75.º, 76.º e 77.º do CPP; notificação para comparência na Esquadra de Investigação Criminal (EIC), para ser ouvida em inquérito; Estatuto da vítima e RVD. Nos casos de flagrante delito, o OPC elabora um Auto de Notícia por Detenção (por Violência Doméstica) com todo o expediente relativo ao detido (constituição de arguido, termo de identidade e residência, etc.);

¹⁰ Instrução 2/2014 da PGR - Inquéritos por crime de violência doméstica. Ficha de avaliação de risco de VD para uso pelas Forças de Segurança, de 30 de outubro de 2014.

notificação da vítima nos termos dos artigos 75.º, 76.º e 77.º do CPP; notificação para comparência na EIC para ser ouvida em inquérito, Estatuto da vítima e RVD. Nos casos em que estejam envolvidas crianças (de forma direta ou indireta) os elementos das Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV) recorrem às parcerias institucionais para garantirem os cuidados necessários tanto à vítima como às crianças, tais como hospitais, instituições de apoio a vítimas, casas-abrigo, comissões de proteção de crianças e jovens, Segurança Social, etc. Em todos os casos as EPAV garantem o acompanhamento pós-vitimação, contactando a vítima e o agressor (separadamente), para apurarem novos desenvolvimentos e incutirem um sentimento de controlo no agressor, elaborando um Aditamento para dar conhecimento ao MP.

VI. Principais desafios

Entendemos, para finalizar, que existem quatro desafios no âmbito da prevenção e combate da violência doméstica. Desde logo, a importância de conciliar duas “velocidades”, ou seja, o “ritmo” da legislação e as representações sociais, através de uma educação para a não violência e a igualdade de género. Entendemos que a VD se insere numa problemática que vai muito para além daquilo que é a violência de género, relacional ou intrafamiliar. Importa investir num compromisso nacional que promova, desde o “berço”, a vinculação das gerações futuras a valores para a não violência (seja na família, na escola, no desporto, etc.).

Um segundo desafio diz respeito à necessidade de se reforçar a formação policial nos cursos de formação inicial, ao longo da vida e especializada. O papel das forças de segurança nesta problemática é fundamental e há ainda um longo trabalho a desenvolver em matéria de mudança de mentalidades. Não podemos esquecer que os profissionais da PSP são uma projeção da realidade que encontramos na sociedade. Por isso, se queremos polícias bem formados e com uma visão renovada relativamente a esta problemática tem de existir um maior enfoque na formação para que, de facto, possam exercer a sua missão em plenitude junto das vítimas. As atitudes e respostas da polícia desempenham um papel importante e contribuem para a satisfação da vítima, cooperando na garantia da sua segurança, fornecendo informação, aconselhamento e encaminhamento à vítima de violência, ou seja promovendo, a capacitação da vítima para lidar com as situações que motivaram a denúncia mas, ainda assim, importa continuar a investir na formação policial (Sani e Moraes, 2015).

O terceiro desafio diz respeito à necessidade de uniformização do modelo de intervenção em todo o território português. Neste momento existem exemplos de boas práticas, mas continuam a depender excessivamente da criatividade e vontade dos responsáveis institucionais num determinado contexto temporal e geográfico. A atuação policial neste âmbito não se compadece com tamanha arbitrariedade, nem pode estar dependente da sensibilidade dos comandantes territoriais. Urge, pois, definir uma estratégia imutável e indiferente a visões pessoais de alguns responsáveis.

No seguimento do terceiro desafio surge a necessidade de reforçar a supervisão dos procedimentos no terreno para evitar que o espírito do legislador penal seja “desvirtuado” através de práticas que

não correspondem aos anseios das vítimas. Um estudo recente (Poiães, 2014) abordou as atitudes e os comportamentos dos magistrados e dos polícias. Assim, na perspetiva de quem já se relacionou com os tribunais, os magistrados são acusados de serem extremamente frios na forma como conduzem os processos. A relação que se gera com as vítimas é puramente formal e técnica, revelando existir, por parte de alguns magistrados, a ideia de que as vítimas não os entendem, que são incompreendidos pois só querem factos; e que o atual sistema conduz a que a ação penal dos magistrados acabe por proteger mais o infrator do que a vítima. No entendimento dos informantes (não magistrados), as respostas mais adequadas no sentido de melhorar a intervenção dos procuradores e dos juízes junto das vítimas, passam por três grandes áreas de ação: a primeira é o investimento na formação sobre o fenómeno e sobre a legislação; a segunda sobre a necessidade de se fomentar uma maior proximidade com as vítimas e os técnicos de apoio à vítima; e, por fim, o aumento da sensibilidade dos magistrados para o fenómeno da VD. Os magistrados, por outro lado, entendem que não existe a necessidade de quaisquer mudanças, na medida em que o problema reside sobretudo nas vítimas que, muitas das vezes, se recusam a prestar declarações, excluindo a necessidade de formação ou de maior proximidade com a realidade e as pessoas.

Na relação que se gera entre cidadãos e tribunais surgem, na qualidade de intermediários, os profissionais das forças de segurança, materializando uma primeira linha de intervenção aquando da gestão de situações de crise. Existem relatos por parte das vítimas de polícias que ainda tentam persuadir as mesmas no sentido de desistirem da queixa e que o maior problema reside sobretudo nos profissionais que exercem funções na primeira linha de intervenção. Fazem-se juízos de valor, revitimiza-se, não existe paciência, não se informa adequadamente a vítima, sendo tratada com ligeireza como se tratasse de apenas mais um caso entre muitos outros. O mesmo já não acontece com os agentes que se encontram numa segunda linha de intervenção e que, em regra, têm formação especializada revelando maior profissionalismo na forma como tratam as vítimas.

Outra característica muito presente na linguagem do quotidiano é que as leis em Portugal não se cumprem. Transpondo para a violência doméstica verifica-se que a sua aplicação não tem os efeitos desejados pelo legislador, existindo um desfasamento entre a legislação e a realidade, que continua a ser muito penalizadora para a vítima. Acresce que os magistrados são, desde logo, segundo os informantes, os primeiros *incumpridores*, já que os inquiridos revelaram uma inequívoca vontade em obrigar os magistrados a efetivar o cumprimento das penas, invés da sua habitual suspensão. Encontramos o mesmo sentido de respostas quando ouvimos os magistrados a afirmar que a legislação corresponde às necessidades, mas que, muitas das vezes, é extemporânea; ou então, não corresponde às necessidades das vítimas e que a maior parte das vezes se faz letra morta da lei porque a mesma não está adequada ao processo, já que quem está no governo não conhece as necessidades no terreno. Curiosamente um dos magistrados, com vasta experiência, entende que o atual ordenamento jurídico na área da violência doméstica é desnecessário pois não faz sentido um artigo penal autónomo para este tipo de crime já que a restante legislação era suficiente. Um segundo magistrado vai mais longe e chega a referir que, no seu entendimento, a atual legislação representa

uma intromissão na vida íntima das pessoas e que a situação atual não está melhor do que quando o crime de violência doméstica era de natureza semipública, posições que, vindas de juristas e profissionais com responsabilidades decisivas nesta área, nos devem conduzir à reflexão.

Referências

Poiares, N. (2013), “Prevenção da criminalidade e da violência doméstica”, *Como tornar Portugal um país seguro: segurança nacional e prevenção da criminalidade*, pp. 185-198, Lisboa: Bnomics

Poiares, N. (2014), *Políticas de segurança e as dimensões simbólicas da Lei: o caso da violência doméstica em Portugal*, tese de doutoramento em Sociologia Política, Lisboa: ISCTE-IUL

Sani, A. e Morais, C. (2015), “A polícia no apoio às vítimas de violência doméstica: estudo exploratório com polícias e vítimas”, *Direito e Democracia*, v. 16, n.1, jan./jun. ULBRA, pp. 5-18

SGMAI (2017), *Violência Doméstica - 2016. Relatório anual de monitorização*, Lisboa: MAI

Legislação

Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto: 46.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, reforça a proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na internet (altera artigos 152.º e 197.º do Código Penal).

Lei n.º 16/2018, de 27 de março: 45.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, integrando na previsão de qualificação do homicídio os crimes cometidos no âmbito de uma relação de namoro, reforçando a sua proteção jurídico-penal

Instrução 2/2014 da Procuradoria-Geral da República - Inquéritos por crime de violência doméstica. Ficha de avaliação de risco de violência doméstica para uso pelas Forças de Segurança, de 30 de outubro de 2014.

Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro: primeira alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, passando a incluir as relações de namoro no articulado do artigo 152.º do Código Penal

Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro: estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas

Artigo 152.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro

Lei n.º 59/2007, 4 de setembro: 23.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro

Lei n.º 7/2000, 27 de maio: reforça as medidas de proteção a pessoas vítimas de violência, convertendo o procedimento criminal dos maus-tratos, para crime de natureza pública